

## ГОРОДЕЦЬКА

Тетяна Едуардівна  
cafedra.pf@gmail.com

к.е.н., доцент, завідувач  
кафедри, Харківський інститут  
фінансів КНТЕУ

## ПЕНСЬКА

Ірина Олександрівна  
Penskayairyna@ukr.net

к.е.н., доцент, Харківський  
інститут фінансів КНТЕУ

## КОЛОДЯЖНА

Карина Віталіївна

студент, Харківський інститут  
фінансів КНТЕУ

УДК 336.1:352

## ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

## FISCAL DECENTRALIZATION AS A PART OF LOCAL GOVERNMENT REFORM

*Одна за ключових реформ, яку наразі проводить Уряд – децентралізація – надає можливість збалансувати повноваження та фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, а також сформувати самодостатню основу для об'єднання територіальних громад по всій країні. У статті проаналізовано основні напрями проведення фіскальної децентралізації з метою визначення шляхів підвищення фінансової самостійності регіонів.*

*Одна из ключевых реформ, которую сейчас проводит Правительство - децентрализация - предоставляет возможность сбалансировать полномочия и финансовые ресурсы органов местного самоуправления, а также сформировать самодостаточную основу для объединения территориальных общин по всей стране. В статье проанализированы основные направления проведения фискальной децентрализации с целью определения путей повышения финансовой самостоятельности регионов.*

*One on key reforms, which currently holds the government - decentralization - has to balance the powers and financial resources of local authorities and self-sufficient to form the basis for uniting local communities across the country. The article analyzes the main directions of fiscal decentralization in order to identify ways to enhance the financial autonomy of the regions.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, податки, децентралізація, місцеве самоврядування, доходи місцевих бюджетів

**Ключевые слова:** местные бюджеты, налоги, децентрализация, местное самоуправление, доходы местных бюджетов

**Keywords:** local budgets, taxes, decentralization, local government, local budget revenues

## ВСТУП

Діюча система місцевого самоврядування в Україні вирізняється слабкою матеріально-фінансовою базою, неспроможністю виконувати покладені повноваження, а необхідність в їх фінансовій підтримці шляхом дотацій вирівнювання несе додаткове навантаження для державного бюджету, стримує розвиток як держави в цілому, так і, зокрема, більшості фінансово спроможних територіальних одиниць. З огляду на це, проведення масштабної реформи державного управління з перерозподілом функцій, повноважень і ресурсів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування та наданням бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевим бюджетам, є назрілою об'єктивною потребою в Україні.

З метою вирішення зазначених проблем, починаючи з 2014 р., в Україні започатковано реформи щодо децентралізації влади. Ключовими із таких реформ є адміністративно-територіальна, фінансова та податкова. Основна ідея проведення адміністративно-територіальної реформи полягає у

формуванні місцевих громад як базових адміністративно-територіальних одиниць, для оптимізації надання адміністративних та соціальних послуг населенню.

Теоретичні основи та практичні аспекти впливу змін бюджетно-податкового законодавства на формування дохідної частини місцевих бюджетів, а також проблеми фіскальної децентралізації знайшли своє відображення у працях українських вчених: В. Андрущенко, Т. Боголіб, Т. Бутурлакіної, М. Деркач, Т. Єфименко, Ю. Іванова, Л. Лисяк, І. Луніної, А. Соколовської, С. Хамініч, І. Чугунова та інших. Присвячуючи свої роботи проблематиці оптимізації розподілу адміністративних і фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, вони створювали науково-теоретичне підґрунтя підвищення ефективності державних реформ у напрямку фіскальної децентралізації.

Напрямок проведення реформи місцевого самоврядування було визначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Кабінетом

Міністрів 1 квітня 2014 року. Відповідно до затвердженого документу, реформа місцевого самоврядування та децентралізації здійснюється за напрямками: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування.

**МЕТА РОБОТИ** аналіз впливу змін до податкового та бюджетного законодавства на формування власних фінансових надходжень територіальних бюджетів у процесі реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

#### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження базується на системному підході щодо аналізу впливу фіскальної децентралізації на формування власних доходів місцевих бюджетів. При написанні статті були використані наступні методи: синтез, аналіз, індуктивний і дедуктивний методи, аналогії, абстрагування і конкретизації.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативні акти з питань реалізації фінансово-бюджетної політики в Україні, матеріали Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, органів державної влади та місцевого самоврядування, наукові праці за проблематикою дослідження.

#### РЕЗУЛЬТАТИ

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає подолання багатьох викликів, а саме: залежність територій від центру; інфраструктурна та фінансова слабкість громад; деградація сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо [1].

Виходячи із класичного визначення, згідно з яким децентралізація – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління, скасування або послаблення централізації [2], під фіскальною децентралізацією слід розуміти процес передачі повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності від центральної влади до місцевих органів влади. Насамперед, повинно бути розуміння того, що фіскальну децентралізацію слід розглядати як механізм забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів та підвищення ефективності розподілу і використання бюджетних коштів. Тобто для отримання позитивних результатів унаслідок проведеної реформи від державних до місцевих органів влади повинні бути передані не лише повноваження щодо здійснення видатків, але й достатній обсяг фінансових та інших ресурсів для їх забезпечення, а також відповідальність за виконання цих повноважень.

Ч. Тібу стверджував, що за умови абсолютної мобільності населення, яке володіє повною інформацією про напрями соціально-економічної політики в регіонах, наявності великої кількості

регіонів і відсутності зовнішніх ефектів, де централізація призводить до поліпшення рівня суспільного добробуту, оскільки вона створює передумови для адекватної оцінки вподобань населення в сфері виробництва суспільних благ і найбільш повної реалізації таких вподобань. Змінюючи місце проживання, кожен індивід вибирає відповідний набір суспільних благ і їх цін, в ролі яких виступають регіональні податки. В таких умовах регіональні органи управління конкурують між собою, варіюючи рівнем податкових ставок, а також обсягом і структурою суспільних благ, вироблених в інтересах мешканців регіону. Таким чином, за Ч. Тібу фіскальна децентралізація підвищує конкуренцію серед органів місцевого самоврядування, а також сприяє ефективності бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки місцеве самоврядування більш проінформоване про потреби населення регіону, на відміну від центральної влади [3; 4, с. 80].

Проведена в рамках реформи фіскальна децентралізація вважатиметься успішною, якщо її результатами буде: підвищення якості надання публічних послуг, активізація інвестиційної та підприємницької діяльності, укріплення фінансової бази місцевого самоврядування, покращення соціально-економічного становища міст та селищ, розвиток депресивних регіонів, зростання кількості робочих місць та уповільнення міграційних процесів.

Унаслідок проведених реформ (2001 р., 2010 р., 2015 р.) в Україні змінилися підходи до бюджетного планування, організації міжбюджетних відносин, оподаткування; відбулося об'єднання низки місцевих бюджетів у зв'язку із створенням об'єднаних територіальних громад; розпочався процес децентралізації, внаслідок якого здійснена передача частини повноважень і відповідальності від державних до місцевих органів влади.

Зміни у сфері фінансового забезпечення місцевих бюджетів в Україні здійснюються згідно з прийнятими змінами у бюджетному законодавстві та основними засадами "Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" за такими пріоритетними напрямками бюджетної децентралізації [5]: забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів; децентралізація видаткових повноважень і чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності; надання нових видів трансфертів і посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях; визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання.

Процес делегування повноважень місцевому самоврядуванню щодо прийняття рішень в сфері бюджетного регулювання соціально-економічним розвитком регіонів розкриває сутність децентралізації бюджетної системи. Вона виражається у фіскальній не залеж-

ності органів місцевого самоврядування приймати рішення щодо формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, введення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні, а також формування структури видатків для надання суспільних благ населенню [6].

Фіскальна децентралізація охоплює процес передачі повноважень місцевим органам влади щодо формування власних податкових і неподаткових надходжень, здійснення видатків, залучення боргових

ресурсів та оптимізацію на цій основі політики міжбюджетних трансфертів [7, с. 126].

Найбільш важливою стала зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками, на систему вирівнювання за доходами. Як наслідок, з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, – вилучаються тільки 50% додатково отриманого доходу (за умови, що індекс податкоспроможності складає більше 1,1).

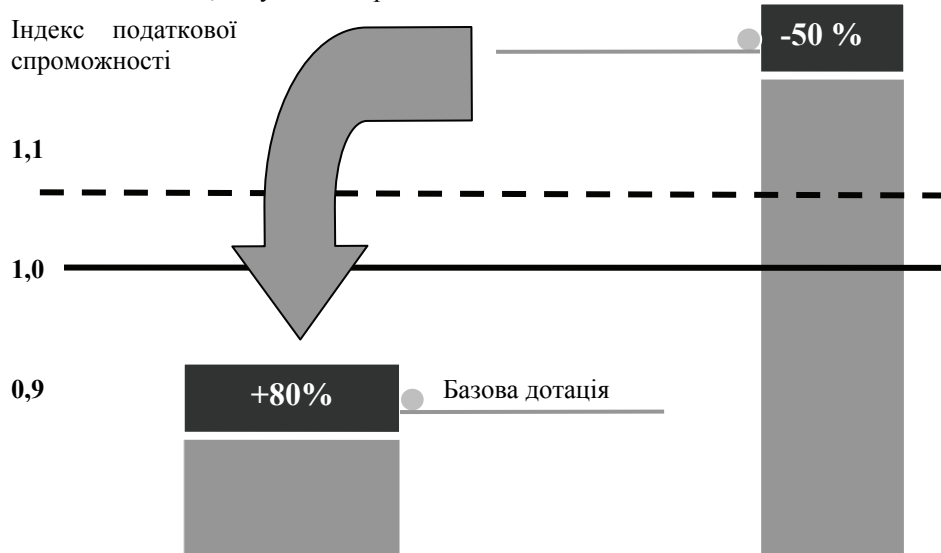


Рис. 1. Система бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів [1]

Такі вилучення спрямовуються для надання базової дотації. Натомість в адміністративно-територіальних одиниць, які не заробляють необхідної для видатків суми, базова дотація складає тільки 80% до необхідної суми (за умови, що індекс податкоспроможності складає менше 0,9).

У результаті дотаційність місцевих бюджетів у 2015 році скоротилася на 22% і складає 74%, у порівнянні 96% дотаційності у 2014 році. Нова система стимулює громади для збільшення надходжень місцевих бюджетів – більше заробляеш, більше отримуєш.

Таблиця 1

Бюджетно-податкові зміни в Україні, % [9]

Ланка бюджету	Чинні до 2015 року			Чинні з 2015 року		
	Бюджет міста обласного значення	Обласний бюджет	Державний бюджет	Бюджет об'єднаної громади, району, міста обласного значення	Обласний бюджет	Державний бюджет
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	75	25	0	60	15	25
Податок на прибуток			100		10	90
Екологічний податок	Зараховується до доходів спецфонду (бюджет розвитку)			Зараховується до доходів загального фонду		
	35		65	25	55	20
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів (2-5)	-	-	-	100		
Плата за надання адміністративних послуг			100	100		
Державне мито			100	100		
Єдиний податок	Зараховується до доходів спецфонду (бюджет розвитку)					
	100			100		
Податок на майно (плата за землю, транспортний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки)						

Вагомим джерелом забезпечення місцевих бюджетів є кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), які фінансують проекти зі створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, регіонального розвитку. У 2015 році за кошти ДФРР реалізовано 876 проектів загальною вартістю у 2,4 млрд. грн., з яких 532 – завершено. Найбільше коштів ДФРР у 2015 році отримали Дніпропетровський регіон (169,4 млн грн або 7,1% загального фонду), м. Київ (154,2 млн грн або 6,5%), Донецький (141,3 або 5,9%), Харківський (133,0 або 5,6%) та Львівський (127,4 або 5,4%) регіони [8].

Аналіз структури податкових надходжень місцевих бюджетів, питомої ваги окремих складових доходів місцевих бюджетів та коефіцієнти децентралізації за доходами і за видатками свідчать про негативні тенденції у сфері фіскальної децентралізації. Проведені у 2014–2015 рр. реформи у сфері фіскальної політики не сприяли покращенню бюджетної та фінансової незалежності місцевих бюджетів України, про що свідчить зростання частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів і зниження коефіцієнтів децентралізації за доходами і видатками у 2015 р. На перехідному етапі здійснення бюджетної децентралізації в Україні досягнуто й певних позитивних зрушень, проте здобутки реформи місцевого самоврядування прямо залежать від проведення фіскальної реформи, реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, реалізації політики фінансової децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг тощо [10].

Основні недоліки фіскальної децентралізації є такі [11, с. 108]:

1) зниження рівня контролю над формуванням та ефективністю розподілу бюджетних коштів;

2) зростання міжрегіональної диференціації чистих фіскальних вигід – різниці між обсягом одержуваних вигід від надання суспільних благ і рівнем здійснюваних податкових платежів, що призводить до порушення принципу територіальної справедливості, який передбачає наявність рівного доступу до суспільних благ незалежно від їх географічного розташування;

3) зниження пріоритетів державних органів влади та управління в наданні інфраструктурних інвестицій, зниження ефективності реалізації бюджетної політики на місцевому рівні;

4) обмеження державних органів влади та управління в вирівнюванні доходних та видаткових частин бюджетів місцевого самоуправління, регулюванні соціально-економічних диспропорцій розвитку регіонів.

Тому для подолання викликів на шляху проведення фіскальної децентралізації уряд вважає, що необхідно здійснити такі кроки:

- підвищити ефективність місцевих податків і зборів: спростити адміністрування податку на нерухомість без встановлення пільг (оподатковується кожен квадратний метр), необхідно відновити транспортний податок;

- затвердити державні соціальні стандарти і нормативи за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень;

- закріплення податку на прибуток підприємств за обласними бюджетами та містом Києва є неефективним з огляду на дуже низьку прогнозованість податку, адже існує тенденція, що податок буде надходити до бюджету міста Києва у зв'язку з перереєстрацією великих підприємств у місті;

- акцизний податок є нерівномірним для різних територій. Тому необхідно залишити надходження з акцизного податку до бюджетів об'єднаних територіальних громад, які об'єдналися відповідно до перспективного плану, а також до обласного бюджету.

## ВИСНОВКИ

В умовах здійснення реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади становленню фіскальної децентралізації як дієвого інструменту державного управління бюджетними відносинами та забезпечення фінансової спроможності місцевих органів влади буде сприятиме тільки комплексна реалізація зазначених реформ. Фіскальна децентралізація також є фактором підвищення ефективності надання суспільних послуг шляхом наближення їх до споживачів на окремих територіях.

Аналіз перших кроків реформ в частині передачі повноважень щодо формування і використання ресурсів місцевих бюджетів місцевим органам влади свідчить про суттєві зміни в бюджетно-податковому законодавстві. Однак є певні недоліки фіскальної децентралізації, які вплинули на зниження її рівня відносно попередніх років. Тому, необхідно з метою збільшення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування продовжити реформи в напрямку фіскальної децентралізації з використанням позитивного зарубіжного досвіду податково-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

### Список використаних джерел

1. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1453>

2. Децентралізація : великий тлумачний словник сучасної української мови. – 5-те вид. – К.; Ірпінь: Перун, 2005. – 1728 с.

3. Tiebout Ch. A puretheoryoflocal expenditures / Ch. Tiebout // Journalof Political Economy. – 1956. – Vol.64. – №3. – P. 416-424.

4. Tiebout Ch. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / Ch. Tiebout // Public Finances: Sources, and Utilization. – Princeton, New Jersey, 1961. – P. 79-96.

5. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page3>

6. Булеца Н.В. Фіскальна децентралізація та соціально-економічний розвиток регіонів [Електронний ресурс] / Н.В. Булеца // Ефективна

економіка. – 2015. – № 12. – Режим доступу: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2015/55.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/55.pdf).

7. Валігура В.А. Фінансові ефекти фіскальної децентралізації в Україні / В.А. Валігура, Л.П. Амбрик // Світ фінансів. – 2016. – № 2 (47). – С. 123-135.

8. Моніторинг використання коштів Державного фонду регіонального розвитку у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/02/Tablitsya-shhodo-stanu-vikoristannya-u-2015-rotsi-koshtiv-DFRR.pdf>.

9. Родченко В.Б. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України /

В.Б. Родченко, Ю.І. Прус // Социальная экономика. – 2016. – № 1. – С. 59-68.

10. Лондар Л.П. Напрями реалізації політики децентралізації в умовах розширення прав місцевих органів влади і забезпечення їх фінансової та бюджетної самостійності. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2114/>

11. Усков И.В. Децентрализация как основа становления финансово самостоятельных местных органов власти / И.В. Усков // БизнесИнформ. – 2012. – № 3. – С. 107-111.